DISCOURS
SUR
LA SANCTION ROYALE,
PRONONCÉ
DANS L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par le Comte D'ANTRAIGUES.

Le Mercredi 2 Septembre 1789.

MESSIEURS,

AVANT de fixer quelle doit être l'influence du Pouvoir exécutif dans la Législation, il m'a paru nécessaire de définir ce que je crois que l'on doit entendre par le mot de *Sanction Royale*.

La Sanction Royale, telle que je la conçois, est le Pouvoir accordé au Roi par la Nation, d'intervenir, comme Partie essentielle & intégrante, dans l'exercice du Pouvoir législatif; de telle manière

que ſon conſentement aux Actes du Pouvoir légiſlatif convertit ces Actes en *Loi*, & que ſon oppoſition rend ces actes de nulle valeur. Telle eſt, ſuivant moi, l'acception que l'on doit donner à la Sanction Royale. Ce principe expoſé, je me conforme à l'ordre du jour; & je cherche ſi cette Sanction Royale peut être ravie au Pouvoir exécutif, ou ſi la liberté du Peuple, ſon intérêt, exigent qu'elle lui ſoit conſervée.

Il eſt un principe eſſentiel, qui doit ſervir de guide dans toutes les diſcuſſions de ce genre. Ce principe exiſtoit avant vos Décrets; mais vos Décrets ont rendu un hommage ſolemnel à ce principe. *Toute autorité réside dans le Peuple; toute autorité vient du Peuple; tout pouvoir légitime émane du Peuple:* voilà le principe.

Il dépend du Peuple de faire la diſtribution des différens Pouvoirs qui conſtituent et maintiennent la Société, ainſi qu'il le juge utile à ſes intérêts; mais cette répartition des Pouvoirs opérée, il ne dépend d'aucun de ces Pouvoirs d'envahir les droits d'un autre Pouvoir, de ſe les attribuer; & à l'inſtant qu'un des Pouvoirs émanés du Peuple envahit, ſans ſon aveu, l'autorité d'un autre genre de Pouvoir, il n'exiſte plus, au milieu de la Nation, de Pouvoir gitime; il n'exiſte plus d'obligation d'obéir aux

Actes d'un Pouvoir que son infraction aux volontés du Peuple a rendu tyrannique.

C'est donc du Peuple qu'émanent tous les Pouvoirs légitimes, ceux aux Actes desquels l'obéissance est due.

La manière dont le Peuple distribue les Pouvoirs, constitue les diverses sortes de Gouvernement.

Si l'étendue de la Société permet au Peuple de la retenir & d'exercer tous les genres de Pouvoirs, s'il fait ses Loix, s'il les fait exécuter, s'il juge ceux qui les enfreignent, alors le Peuple a constitué le *Gouvernement démocratique.*

Et sans entrer dans la manière dont il peut établir toutes les Constitutions, je me borne à dire que lorsque l'étendue de l'Empire, & son immense population, nécessitent que le Peuple donne au Pouvoir exécutif toute l'énergie dont il peut être susceptible, alors sa volonté éleve des Trônes; alors sa volonté confie à celui qu'il plaît au Peuple d'y faire asseoir, la plénitude du Pouvoir exécutif, sans partage & sans autre limite que celle dont la Loi elle-même doit l'environner.

Mais au moment où le Peuple n'exerce plus par lui-même immédiatement tous les genres de Pouvoirs, il est obligé de répartir et de distribuer séparément tous les genres de Pouvoirs.

Leur réunion dans le Peuple conſtitue la *Démocratie.*

Leur réunion par-tout ailleurs conſtitue la *Tyrannie.*

Auſſi il remet le Pouvoir exécutif à un Roi.

Mais, dans quelque État que les hommes vivent, il eſt un droit dont ils ne peuvent ſe dépouiller, celui de faire des Loi; car la Loix n'étant que l'expreſſion de la volonté de tous, on ne peut s'aſſurer qu'un homme ou qu'une réunion d'hommes voudra toujours ce que tous auroient voulu.

De cette néceſſité de réſerver au Peuple le Pouvoir légiſlatif, & de l'impoſſibilité d'exercer ce Pouvoir, par la réunion d'un Peuple immenſe, eſt née la repréſentation du Peuple, & ce droit inaliénable qu'il a conſervé, d'élire ceux qui doivent le repréſenter, de les guider, de les inſtruire, de les juger, de les mettre à même enfin d'être les organes de la volonté publique, & dans l'impoſſibilité de jamais dominer la volonté publique.

Au moment où un Pouvoir que nous pouvons exercer par nous-mêmes nous échappe, à l'inſtant où nous ſommes forcés de le confier, une ſalutaire défiance ſe place à côté de la confiance, et la ſurveillance du Peuple ſe partage entre les divers genres de Pouvoirs émanés de lui.

Il n'oublie jamais cette terrible vérité :

Que la liberté de tout peuple qui n'exerce pas par lui-même tous les Pouvoirs, n'existe que par la séparation des Pouvoirs.

Le souvenir de cette vérité l'oblige à se rappeler qu'il est de la nature des Pouvoirs d'aimer à s'accroître, comme il est de la nature de l'homme d'aimer la puissance. Dans les États monarchiques, il sait qu'il a ces deux risques à courir.

Réunion des Pouvoirs dans le Corps législatif, qui constitue la tyrannie de plusieurs.

Réunion des Pouvoirs dans le Pouvoir exécutif, qui constitue la tyrannie d'un seul.

Pour conserver sa liberté entre ces deux écueils, il voulut les armer l'un contre l'autre d'une égale surveillance, et faire tourner au profit de tous ce même sentiment de jalousie & de pouvoir qui sembloit les rendre rivaux.

C'est du résultat de ces sages idées qu'est née la Sanction Royale ; c'est en elle que le Peuple trouve le rempart de la liberté publique & l'assurance que nous, qui sommes ses Représentans, nous ne deviendrons jamais ses maîtres.

Si le Peuple réuni faisoit la Loi, nul doute que sa volonté connue ne constituât la Loi ; & dans cet état de choses, à qui que fût confié le Pouvoir exécutif,

il ne lui ſeroit accordé, après avoir reçu la Loi du Peuple, que l'honneur d'y obéir, & celui de veiller à ſon exécution.

Mais agir par ſes Repréſentans, ou agir par ſoi-même, ſont des choſes bien différentes. Quand le peuple lui-même fait la Loi, & qu'il fait exécuter la Loi, il y a unité de vues & unité d'actions; & il eſt hors de doute que le Peuple ne faſſe rigoureuſement exécuter ce qu'il étoit libre de vouloir, comme il eſt sûr que ce qu'il fera exécuter ſera la volonté générale.

Pour s'aſſurer qu'ils ne voudront jamais que ce que veut la volonté générale, il prend des moyens de les ſurveiller, & des moyens de leur réſiſter.

Le moyen de les ſurveiller, le plus puiſſant & le plus utile fut de confier au pouvoir exécutif la Sanction Royale.

Jaloux de ſa prérogative, & du pouvoir qui lui eſt confié, ſon intérêt l'attache à réſiſter à toute uſurpation du Corps légiſlatif, qui tenteroit de s'attribuer une portion de la puiſſance exécutrice.

En cela, ce moyen eſt puiſſant pour conſerver la liberté.

Il eſt utile, en ce que l'on ne peut eſpérer que le Pouvoir exécutif emploie avec zèle tous ſes efforts pour faire exécuter des Loix qu'il déſapprouveroit,

& dont quelques-unes mêmes pourroient diminuer ſa prérogative.

C'eſt donc avec ſageſſe que le Peuple a voulu, quand il n'a pas exercé lui-même la plénitude de la Souveraineté, que les deux Pouvoirs, qui conſtituent eſſentiellement le Gouvernement, & qui émanent de lui, s'accordaſſent pour établir la Loi; & quand il voulut que la Loi ne fût établie que par cet accord, il prit le moyen le plus ſûr pour maintenir chaque Pouvoir dans ſes limites, & s'aſſurer de la bonté des Loix qui ſeroient promulguées : car il eſt utile de le répéter ſans ceſſe, auſſitôt que la moindre partie du Pouvoir exécutif ſe trouve réunie au Pouvoir légiſlatif, à l'inſtant la légitime repréſentation du Peuple n'exiſte plus, & il eſt menacé par la tyrannie.

Mais quels ſont donc les inconvéniens de la Sanction Royale ?

Ceux qui veulent la détruire, craignent que le refus du Roi, de ſanctionner telle ou telle loi, ne rende cette loi inutile; & que s'armant ſans ceſſe de ce refus, il ne domine en maître abſolu le Corps légiſlatif.

Ils craignent que cette faculté de s'oppoſer aux décrets du Corps légiſlatif, ne devienne un moyen entre les mains du Roi, pour uſurper ſans ceſſe ſur le Pouvoir légiſlatif.

Je ne trouve aucun fondement réel à ces craintes.

Le Roi n'a intérêt de s'oppoſer conſtamment qu'aux Loix qui tendroient à diminuer ſa prérogative, cette prérogative que la volonté du Peuple lui accorde, & que la Conſtitution doit garantir; & en cela l'intérêt du Roi ſe trouve conſtamment réuni à l'intérêt du Peuple. Il ſeroit coupable envers le Peuple, s'il cédoit jamais la plus légère portion du Pouvoir exécutif; il le ſeroit même à préſent, que la volonté du Peuple lui eſt manifeſtée dans les cahiers des Repréſentants de la Nation, s'il ne préféroit de deſcendre du trône, plutôt que de renoncer à la Sanction Royale, que le Peuple a déclaré vouloir lui conſerver.

Mais en laiſſant au Roi une ſi grande, une ſi glorieuſe prérogative, celle d'être partie néceſſaire & intégrante du Pouvoir légiſlatif, le Peuple a intéreſſé le Roi, par tous les moyens qui ont de l'empire ſur les cœurs généreux, à la conſervation de la Conſtitution; il n'a d'exiſtence légale qu'autant que la Conſtitution exiſte; ainſi il ne peut être intéreſſé à ce qu'une bonne loi ne ſoit pas faite; & il eſt très-intéreſſé à ce qu'il ne ſoit promulgué que de bonnes Loix.

Mais enfin, je ſuppoſe que des vues différentes les lui faiſoient enviſager ſous divers aſpects, il

refuse sa Sanction à quelques-uns des décrets de l'Assemblée. Eh bien ! ces décrets deviendront de simples Projets. Le Peuple aura le temps de les juger, le Roi celui d'être instruit de la volonté du Peuple; & si les Loix sont réellement sages, utiles, nécessaires, elles seront établies, mais elles le seront par le Peuple lui-même, après un examen réfléchi, nécessité par le refus de la Sanction royale, & je suis loin de regarder cet obstacle comme un mal; car le pire de tous les maux, à mes yeux, est la précipitation réunie au Pouvoir, & c'est un objet de terreur bien légitime, qu'un corps, qui, à chaque instant, peut créer, anéantir, réduire sa volonté en Loi, & les Loix existantes au néant.

Mais j'admets encore qu'il se trouve un Roi assez aveuglé sur ses plus chers intérêts, pour refuser sa Sanction à une Loi nécessaire & juste, & dont l'établissement instant importe à la sureté de l'empire; en ce cas très-hypothétique n'avons-nous aucun moyen de lui résister? Mais si son refus peut mettre l'Etat en péril, il dépend de vous de le réduire lui-même à l'impuissance la plus absolue, en tarissant à l'instant le trésor public.

Je sais que ce moyen violent est très-alarmant; qu'il est même très-dangereux; mais c'est pré-

ciſément parce qu'il eſt alarmant & dangereux ; que le Corps légiſlatif ſe trouve dans l'impoſſibilité de l'employer légèrement. Mais quand une Loi, à laquelle eſt attaché le ſalut de l'Etat, eſt rejetée, alors ce moyen alarmant pourroit être employé ; il avertit les Peuples, il avertit le Monarque, & auſſitôt l'ordre eſt rétabli : mais en même temps, l'aſſurance que le Peuple improuveroit fortement qu'un pareil moyen fût mis ſouvent en uſage, garantit le Pouvoir exécutif de la ſorte d'empire que le Corps légiſlatif, armé de ce puiſſant moyen, pourroit exercer ſans ceſſe ſur lui.

Mais quels ſont les moyens de ſuppléer à la Sanction Royale ? Car on ſent bien qu'il faut un frein pour arrêter ce Pouvoir légiſlatif ; on ſent bien que le Roi privé du Pouvoir de s'oppoſer à aucune des Loix du Pouvoir légiſlatif, ce Pouvoir, pour devenir tyrannique, n'a que deux Loix à faire : ſe déclarer permanent, & rendre ſes Membres inamovibles ; on ſent bien que le Pouvoir exécutif, dans la dépendance la plus abſolue, perd toute ſon énergie, & qu'il ſera réduit à ſervir le Corps légiſlatif, & à lui obéir, ou à être anéanti. Pour éviter ce danger imminent, on ne trouve que deux moyens. Le premier, de laiſſer

au Peuple le droit d'examiner les actes du Pouvoir législatif, & celui de les réformer.

Le second, de limiter, dans la Constitution, les Pouvoirs du Corps législatif, de manière qu'il ne puisse altérer la Constitution, & qu'il faille, pour changer la Constitution, une Assemblée élue pour cet unique objet, n'ayant que ce seul objet en vue, & dont l'existence, limitée & annoncée par la Constitution, laisseroit l'espoir de voir changer ce qu'elle auroit de vicieux, & rassureroit contre la crainte des changemens perpétuels.

Mais le premier inconvenient de placer le droit de consentir à toutes les Loix dans le Peuple, est le même qui a empêché le Peuple d'exercer lui-même la puissance législative.

On sent bien que si un Peuple n'a pu se réunir pour former ses Loix, il ne pourra se réunir pour recevoir les Décrets de ses Représentans, les examiner & y consentir.

Alors on est forcé de prendre le silence du Peuple pour un consentement ; & de ce que, après l'Assemblée Nationale, le Peuple se taira, son consentement sera présumé ; mais s'il se déclare par une insurrection, alors cette opposition infirmera vos Décrets. Cela se comprend aisément.

Mais ce moyen de réſiſter par une inſurrection eſt laiſſé au Peuple, quelle que ſoit la nature de ſon Gouvernement. Par-tout, quand un mécontentement univerſel tourmente le Peuple, il ſe réunit pour réſiſter, mais c'eſt à rendre ce terrible moyen inutile; c'eſt à en prévenir la néceſſité que doivent tendre tous les efforts d'un Gouvernement ſage; & ce ſeroit une ſingulière Conſtitution, que celle qui feroit un moyen ordinaire de réſiſtance, de ce moyen terrible qui peut ſauver la liberté en péril, comme il peut la détruire; de ce moyen ſouvent favorable à la tyrannie & toujours effrayant par les dangers que court la choſe publique & les périls qui menacent les Citoyens.

Quand le Peuple a voulu répartir le Pouvoir exécutif & le Pouvoir légiſlatif, & les ſéparer, il a voulu également éloigner la tyrannie de tous & celle d'un ſeul. Quand il voulut leur accord pour la création des Loix, il voulut, ſatisfait de ce ſeul témoignage de l'accord des Pouvoirs qui émanent de lui, s'éviter ces moyens effrayans d'inſurrection & ces réſiſtances dont on voudroit, malgré lui, lui rendre l'uſage.

L'eſpoir qu'il ſera poſſible de ſuppléer à la vigilance du pouvoir exécutif, en traçant dans la Conſtitution les limites du Pouvoir légiſlatif, de telle

manière qu'il ne puiſſe les enfreindre, eſt à mes yeux une chimère, mais une chimère très dangereuſe.

Car enfin quel ſera donc le ſurveillant du Pouvoir légiſlatif ? qui avertira le Peuple qu'il eſt ſorti des limites de la Conſtitution, ſi l'on dépouille le Roi de la Sanction Royale ?

De quelle que manière qu'on s'y prenne pour réprimer le Corps légiſlatif, en ôtant au Roi la Sanction, il ne reſte que le pouvoir du Peuple agiſſant par lui-même.

Mais on a ſenti les inconvéniens de pareilles inſurrections, qui pourroient ramener, à chaque criſe, la guerre civile.

D'ailleurs, il eſt mille moyens de renverſer des limites de Pouvoir, dont le Peuple ne peut pas s'appercevoir, mais qui ne peuvent échapper à la jalouſie ſalutaire d'un Pouvoir qui en ſurveille un autre.

Ainſi la Sanction Royale a le mérite de s'oppoſer aux plus petites entrepriſes; elle réprime sans tumulte & ſans effort le Pouvoir légiſlatif, tandis que le Peuple, privé de la ſurveillance du Roi, ne peut le réprimer que quand le mal eſt extrême, & par des moyens ſi terribles, que ces moyens, mis en uſage, ſemblent être le comble du malheur.

Permettez-moi encore une réflexion ſur le danger

des moyens de résistance confiés au Peuple. L'effet de ces moyens seroit la dissolution de la Monarchie, & l'issue la plus probable, sa conversion en République fédérative. Je ne me permettrai pas assurément de dire un seul mot sur l'existence hypothétique de cette espèce de Gouvernement; vous ne le souffririez pas : le Peuple François l'a réprouvé; il veut une monarchie, et nul de nous n'a conçu la coupable idée d'autoriser aucune institution qui tendroit à altérer son existence & son unité (1).

Quant à cette Assemblée chargée de revoir la Constitution, de la changer à son gré par l'effet de

---

(1) Comme Particulier, j'ai pensé aussi & je crois encore que la pleine & entière liberté n'existe que dans les Républiques confédérées, parceque le Peuple sans Représentans y constitue sa volonté en Loi, & que la vraie liberté consiste à agir par soi-même, & non par l'organe d'autrui. Mais ces opinions, qui m'attachoient à l'existence hypothétique de cette sorte de Gouvernement, n'ont pas dû influer sur mes opinions comme Représentant de la Nation, ni m'empêcher de regarder comme coupable du crime irrémissible de lèze-nation quiconque, contre la volonté souveraine du Peuple, oseroit tenter de substituer à la Monarchie que le Peuple a ordonné de maintenir & d'établir une autre sorte de Gouvernement, quel qu'il pût être.

ſa ſeule volonté, je crois que l'approche de la tenue d'une telle *convention* inſpireroit de terribles frayeurs, & qu'il paroîtroit alors fort dur de n'avoir évité le danger de la Sanction Royale, qu'en créant une pareille Puiſſance ; & je crois d'ailleurs que ce ſera un mauvais moyen de faire aimer la Conſtitution, que de l'expoſer à être anéantie périodiquement par une Aſſemblée revêtue de tous les genres de Pouvoirs.

Il réſulte de tout ce que je viens de vous expoſer:

Que, de ce premier principe, que tout Pouvoir émane du Peuple, il s'enſuit qu'il a dû ſéparer tous les Pouvoirs, pour conſerver ſa liberté & ſa puiſſance ;

Qu'il a dû les empêcher d'uſurper les uns ſur les autres ;

Qu'il a dû, pour éviter de grands malheurs, exiger que le Pouvoir exécutif s'accordât avec le Pouvoir légiſlatif, pour établir la Loi.

Que de cette néceſſité eſt née la Sanction Royale ;

Que cette Sanction eſt utile & conſervatrice de la Souveraineté du Peuple ;

Que les périls qu'elle offre sont nuls ;

Que les dangers de l'anéantir ſont réels ;

Et que les moyens de la remplacer ne peuvent être qu'inſuffiſans ou dangereux.

Je n'ai plus qu'un mot à ajouter.

Nul de vous, ſans doute, n'a pu oublier en vertu de quel titre il a l'honneur de ſiéger dans cette auguſte Aſſemblée.

Repréſentans du Peuple, organes du Peuple, c'eſt vous qu'il a chargés du ſoin de manifeſter ſa ſouveraine volonté.

Quand le peuple n'a pas prononcé, ſa confiance vous a autoriſés à parler en ſon nom.

Quand le Peuple a parlé, c'eſt à vous à donner le premier exemple de la ſoumiſſion due à la volonté connue du Peuple.

En cette occaſion, le peuple a parlé. Le ſoin d'établir la Sanction Royale n'eſt pas confié à votre zèle; il ne vous eſt permis que d'annoncer que le Peuple veut qu'elle ſoit établie; & votre conſcience, ainſi que vos mandats, vous preſcrivent de fléchir devant cette ſuprême autorité, d'où émane celle dont vous êtes revêtus.

Vainement d'ailleurs raviriez-vous au Trône cette prérogative conſervatrice. Le Peuple ne croiroit pas à un pareil décret; & j'oſe ajouter que ſon incrédulité ſeroit une preuve de la bienveillance dont il honore ſes Repréſentans.

Jamais il ne croira qu'ayant ordonné que le Pouvoir exécutif pourroit autoriſer ou infirmer les Actes

du Pouvoir légiſlatif, le Pouvoir légiſlatif a déclaré que l'intervention du pouvoir exécutif étoit inutile.

S'il étoit quelqu'un dans cette auguſte Aſſemblée qui deſirât qu'un pareil décret fût prononcé, je le ſupplie d'examiner quelles en ſeroient les conſéquences.

Le Roi, peut-être, cédant aux circonſtances, à l'amour de la paix, à l'amour de ſon Peuple, lui feroit ce dernier abandon. Son cœur eſt capable de conſommer ce dernier ſacrifice. Oui, en l'état actuel, le Roi, je le crois, cédera ſa prérogative; mais le Peuple ne la cédera pas; il la réclamera pour lui.

Dans le cœur du Peuple ſe réunira, au beſoin qu'il a de cette prérogative pour le maintien de ſa liberté & de ſa ſouveraineté, un ſentiment de généroſité & d'amour, qui le rallieroit au pied de ce Trône que vos décrets auroient dépouillé.

Il reſpectera le malheur du Roi vertueux & bon que la volonté de ſes pères y a placé; il ne ſoutiendra jamais le ſpectacle de ce Roi, naguère trop puiſſant ſans doute, aujourd'hui dénué de toute puiſſance. La raiſon ſévere guide ſeule les Repréſentans d'un Peuple; mais le ſentiment entraîne le Peuple; & dans le juſte enthouſiaſme que les vertus du Roi lui inſpireront, dans la juſte confiance qu'il prendra en ſes qualités perſonnelles, le Peuple ſe

dira : Qu'il n'a pas voulu lui ravir ſa prérogative ; & craignez qu'alors il ne lui rende plus de pouvoir qu'il ne doit en conſerver pour le maintien de la liberté publique.

Appelés pour établir la Conſtitution, nous avons dû détruire tout ce qui feroit obſtacle ; mais ce doit être un bonheur pour nous, de trouver enfin que le maintien de la Conſtitution & de la Liberté nous commandent de laiſſer au Roi la plus belle de ſes prérogatives.

Quand nos travaux ſeront conſommés, il ſe demandera à lui-même s'il avoit eu raiſon de concevoir de cette auguſte Aſſemblée les craintes dont peut-être on avoit cherché à l'environner ; & dans ces jours de paix, de bonheur & de confiance, qui vont ſuccéder à ces temps d'orage et de troubles, alors, ſe rappelant les jours de chagrin & d'inquiétude qui ſe ſont ſi péniblement écoulés, il ſe convaincra que la Liberté, qui fait le bonheur des Peuples, aſſure la ſtabilité des Trônes, la puiſſance des Monarques, & la félicité des bons Rois.

A VERSAILLES, chez BAUDOUIN, Imprimeur de l'ASSEMBLÉE NATIONALE, Avenue de Saind-Cloud, n°. 69.